A PARTICIPAÇÃO DAS NAÇÕES DA AMÉRICA DO SUL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

THE PARTICIPATION OF SOUTH AMERICAN NATIONS IN UN PEACEKEEPING OPERATIONS

Milton Carlos Bragatti[1]
Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica
Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Annelise Faustino da Costa[2]
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Estadual Paulista
Marília – SP – Brasil

Resumo: O contexto atual de mudança e reorientação política em várias nações sul-americanas traz a possibilidade de redefinições na participação dos países da América do Sul em missões de paz da ONU. O objetivo deste artigo é, a partir de uma revisão da literatura acadêmica sobre o tema, fazer um breve balanço da participação sul-americana em operações de paz, suas transformações mais recentes e apontar possíveis redefinições num futuro próximo. O trabalho visa compreender a participação dos países sul-americanos em missões de paz da ONU e, mais especificamente, a cooperação no caso da MINUSTAH.

Palavras-chave: Operações de Paz. Haiti. MINUSTAH. América do Sul. Integração regional

Abstract: The current context of political change and reorientation in several South American nations brings the possibility of redefining the participation of South American countries in UN peacekeeping missions. The purpose of this article, starting from a review of the academic literature on the subject, is to make a brief review of the South American participation in peace operations, their most recent transformations and point out possible redefinitions in the near future. The work aims to understand the participation of the South American countries in UN peace missions and, more specifically, the cooperation in the case of MINUSTAH.

Key-words: Peace operations. Haiti. MINUSTAH. South America. Regional integration

Recebido: 11/11/2017
Aprovado: 23/03/2018

Considerações iniciais

O contexto atual de mudança e reorientação política em várias nações sul-americanas traz a possibilidade de redefinições na cooperação militar e também na arquitetura de segurança internacional na região. A participação dos países da América do Sul em missões

[1] miltonbragatti@yahoo.com
[2] annel_ise@hotmail.com

de paz da ONU (Organização das Nações Unidas) já há algum tempo vem sendo questionada e reavaliada por diversos setores dessas sociedades – sejam esses civis e/ou militares. O caso mais emblemático é, sem dúvida, a situação das tropas – especialmente provenientes do Cone Sul – situadas no Haiti, no âmbito da MINUSTAH, numa missão de paz que chega ao fim depois de mais de 13 anos. A Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH, acrônimo em francês) é considerada a de maior nível em cooperação entre os países sul-americanos até o momento.

O objetivo deste artigo é, a partir de uma revisão da literatura acadêmica sobre o tema, fazer um breve balanço da participação sul-americana em operações de paz, suas transformações mais recentes e apontar possíveis redefinições num futuro próximo. O trabalho visa compreender a participação dos países sul-americanos em missões de paz da ONU e, mais especificamente, a questão da cooperação no caso da MINUSTAH. A partir de fontes bibliográficas, apresentamos inicialmente a evolução das operações de paz da ONU, a atuação dos países da América do Sul nessas missões, em seguida discutimos a cooperação entre os países sul-americanos na MINUSTAH e, concluindo, fazemos breves considerações finais.

1. Aportes das teorias de Organizações Internacionais, Neoinstitucionalista Liberal das RI e de Cooperação Internacional para a compreensão da participação das nações em operações de paz da ONU

As contribuições das teorias de Relações Internacionais sobre Organizações Internacionais, Teoria Neoinstitucionalista Liberal das RIs e de Cooperação Internacional, dentre outras, fornecem elementos importantes para se compreender os processos, motivações e complexidade para a participação das nações sul-americanas nas Operações de Paz da ONU. Neste sentido, é importante ressaltar o papel central das organizações internacionais para conferir legitimidade internacional para as operações de paz, assim como servem de *gatekeepers* e balanceadoras para estabelecer que tipos de missões podem ser caracterizadas como operação de paz, de *peace-enforcement*, ou outros tipos de operações.

A participação dos países da América do Sul (assim como da América Latina, em geral) encontra fundamentos analítico-explicativos nas Teorias Neo-institucionalistas, tendo em vista que os Estados reconhecem a possibilidade de ganhos e projeção nestas Operações, além de outras vantagens, a partir de reciprocidade de interesses dos Estados que nelas participam.

> [...] just as institutions can mitigate fears of cheating and so allow cooperation to emerge, so can they alleviate fears of unequal gains from cooperation. Liberal theory argues that institutions provide valuable information [...] Institutions can facilitate cooperation by helping to settle distributional conflicts and by assuring states that gains are evenly divided over time, for example by disclosing information about the military expenditures and capacities of alliance members. (KEOHANE & MARTIN,1995, p. 45).

Segundo Katharina Coleman (2007), "[...] as Organizações Internacionais são centrais para as operações contemporâneas de paz, embora nenhuma organização internacional possa montar uma operação de imposição da paz por conta própria" (p. 3). A autora ressalta que o "selo de aprovação" de uma organização internacional para uma operação de paz indica um julgamento coletivo de que a intervenção corresponde aos interesses da comunidade internacional e está de acordo com regras reconhecidas. No entanto, a autora enfatiza que a ONU nem sempre é a melhor organização para avaliar a necessidade de uma intervenção. Neste sentido, ainda segundo Coleman, as organizações internacionais regionais (como a UNASUL) têm uma posição considerável na avaliação se uma crise constitui uma ameaça à segurança regional: "A declaração de organização regional de que uma determinada situação constitui uma ameaça à segurança regional ou que uma intervenção particular é um interesse regional é mais difícil de questionar" (Coleman, 2007, p. 49).

Partindo de uma abordagem a partir das relações civis-militares domésticas que se refletem na maneira como os Estados se dispõem a integrar operações de paz, Arturo Sotomayor Velázquez (2010) propõe que o *interplay* entre as considerações civis-militares e burocráticas afeta a decisão final sobre a mobilização ou não de soldados no exterior, já que a participação em operações de paz implica uma dimensão militar da política externa, na qual o envio de pessoal uniformizado seria utilizado com fins diplomáticos e políticos (p. 162). Assim, completa o autor: “As organizações diplomáticas muitas vezes apoiam a participação do PK, pois oferece um meio para aumentar a visibilidade internacional e a alavancagem diplomática de uma nação na ONU” (SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, 2010, p. 171).

As variações em termos de compromissos externos nestas operações poderiam, então, ser explicadas em termos de doutrinas de segurança e integração dos papéis de política militar e externa de cada país, na visão de Sotomayor Velázquez. Países com doutrinas orientadas externamente e políticas internacionais de defesa têm maior probabilidade de enviar tropas para a ONU do que países com doutrinas de segurança nacional e papéis segregados de política militar e externa (SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, p. 162)

Ressaltando que o Brasil, a Argentina e outros países latino-americanos, têm diferentes razões e mecanismos para participar e enviar tropas, Sotomayor Velázquez (2010) observa que nem sempre é claro o motivo para os Estados e as instituições militares se disporem a sacrificar recursos e pessoal, e até mesmo pôr em perigo a sua própria segurança nacional, a fim de manter a paz em lugares perigosos no exterior. Neste sentido, segundo o autor,

> [a] Argentina, o Brasil e o México compartilham semelhanças internacionais, regionais e domésticas, no entanto, desde o fim da Guerra Fria, esses Estados têm cooperado com as Nações Unidas e seus esforços nas Operações de Paz de diferentes maneiras. Claramente, os três países têm forças militares e suficientes capacidades econômicas para fornecer tropas para a ONU, mas aspirações de poder, influência regional ou comportamento de poder não explicam suas trajetórias nas operações de paz. Da mesma forma, esses estados latino-americanos compartilham características democráticas semelhantes e transições experientes do domínio autoritário; ainda assim, valores e normas democráticas não motivaram esses Estados a fornecer ou se abster de implantar capacetes azuis em apoio a novas democracias emergentes no exterior. Da mesma forma, todos os casos examinados são suficientemente grandes para ter interesses estratégicos além de suas fronteiras. No entanto, em alguns casos, considerações geopolíticas não estabeleceram o teor das políticas para Operações de Paz. Em vez disso, doutrinas militares e impulsos de integração determinaram em grande parte o porquê esses países mostraram diferentes níveis de compromisso (SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, p. 193).

2. A evolução das operações de paz da ONU

Com o objetivo de atuar no sistema de segurança coletiva, a Organização das Nações Unidas iniciou já na década de 1940 as operações de paz, e até hoje implementou 71 delas ao redor do mundo. Ao longo da sua história, com a alteração da natureza dos conflitos, essas missões incorporaram novas formas de atuação para atingirem seus objetivos. Logo, as operações necessitaram de uma combinação de áreas de trabalhos distintas para a consolidação da paz em um território em conflito ou pós-conflito.

As missões de paz realizadas pela ONU podem ser divididas em dois períodos, segundo Aguilar (2011): na primeira fase, que se inicia com a criação da ONU até o ano de 1988, as missões podem ser denominadas como "clássicas"; na segunda, que se inicia em 1988 e dura até os dias atuais, constituem-se as operações "multidisciplinares" ou de "segunda geração". As operações da primeira fase se referiam a conflitos entre o Estado e suas forças armadas, procuravam resolver os conflitos por meios pacíficos abrangendo Missões com observadores militares desarmados e tropas ligeiramente armadas, e basicamente tinham a função "de

buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz" (AGUILAR, 2012, p. 431). Essa fase durou até o final da década de 1980.

A partir do final da década de 1980, estes conflitos tinham em seu desenvolvimento características complexas e específicas que os tornavam distantes das "guerras interestatais clássicas do período moderno" (SANTOS, 2010, p. 139). A Guerra Fria chegava ao fim, o processo de globalização se ampliava, o conceito de segurança internacional se modificava, e a longa experiência da ONU na condução das operações de paz contribuía para uma transição das formas de operação (CAVALCANTE, 2010). Iniciou-se nesse período a maior atuação da ONU no campo das operações de manutenção da paz e segurança internacional. De 1988 a 1999, 40 operações foram instituídas. Segundo Bigatão:

> [...] os principais fatores que influenciaram a grande proliferação das missões de manutenção da paz neste período são: o ressurgimento de tensões que se supunham superadas, como os conflitos de fundo étnico, religioso ou nacionalista; o maior apoio das grandes potências às atividades da ONU no campo da manutenção da paz e segurança; e a "crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos" (BIGATÃO, 2007, p. 6).

As missões incorporaram novas funções, atividades e objetivos, passando a envolver atividades, não só de caráter estritamente militar. Deste modo, os mandatos se orientaram para as questões de segurança, direitos humanos, eleições políticas e auxílio ao governo em diversas atividades do Estado. Essas novas funções tratariam melhor de questões internas do país, que buscassem reconstituir o Estado, o que contribuiria efetivamente para o término dos conflitos (AGUILAR, 2012).

> [...] cada nova operação foi particular em seu tipo, não só por razões de conflito, mas também por outros fatores que condicionaram a resposta da ONU, tais como, questões históricas, geográficas, humanitárias, etc. Entre esses fatores estão a fraqueza das instituições, o colapso das economias, desastres naturais e conflitos étnicos que se encontravam embaraçados pela guerra fria. Assim, as operações de segunda geração foram aplicadas aos conflitos dentro de um Estado e não entre Estados, e em alguns casos em "Estados falidos", ou seja, aqueles que não têm mínimas condições para sobreviver pacificamente, e têm falhas no seu aspecto político, econômico e social (LLENDERROZAS, 2007, p. 18).

Na década de 1990, em meio a essa transição do modo como as operações de paz eram realizadas, dois documentos importantes foram elaborados pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, com o objetivo de caracterizar as operações da ONU: "Uma Agenda para a Paz", de 17 de junho de 1992, e o "Suplemento de uma Agenda para a paz", elaborado

em 03 de janeiro de 1995. Com eles, estabeleceram-se conceitualmente as operações de paz, que se dividiram em cinco categorias: imposição da paz *(peace enforcement)*; prevenção do conflito (*preventive diplomacy*), promoção da paz (*peacemaking)*, manutenção da paz (*peacekeeping)* e construção da paz (*peacebuilding)*.

Em meio à essa ascensão e mudança nas operações de paz promovidas pela ONU na década de 1990, a região sul-americana passou a atuar de forma diferente na questão. Grande parte dos países modificou suas políticas em matéria de operações de paz, aprimorou seus mecanismos de colaboração, intensificando sua presença nas missões, com o envio de maior contingente (VALES, 2013).

A partir do final dos anos 1990, segundo Souza Neto (2013), alguns analistas começaram a avaliar como a participação em operações de paz poderia gerar efeitos positivos para a região em Defesa e segurança na América do Sul. A participação nestas missões passa a ser considerada como um fator favorável para a promoção da cooperação regional em matéria de segurança e defesa, promovendo ações conjuntas entre países vizinhos, além de trocas de conhecimento e outras formas de cooperação.

3. Os países da América do Sul nas operações de paz

A participação da América do Sul nas operações de paz não é recente: desde a fundação da ONU, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai têm enviado observadores militares para missões da organização em várias partes do mundo. No entanto, a partir da década de 1990 (e especialmente depois dos anos 2000) essa participação atingiu níveis inéditos, constando como região de maior contribuição nas missões de paz da ONU, segundo Souza Neto. Esses países sul-americanos identificaram que a participação em missões de paz da ONU é uma parte integrante do compromisso com a manutenção da paz e segurança internacional (SOUZA NETO, 2013).

A decisão de participar em missões da paz da ONU tem relação, dentre outros fatores, especialmente com a política externa de cada país, segundo Aguilar, que destaca:

> A decisão de integrar forças de paz é governamental, é vontade política, motivada por diversas razões que vão desde a ajuda humanitária, desprovida de qualquer outra intenção, até a utilização dessas missões como forma de aumentar sua inserção no meio internacional. Pode ocorrer, também, por interesses particulares em relação às organizações [...], ou ainda, em decorrência de cumprimento de obrigações geradas por tratados. Afinidades com o país ou países em conflito também são importantes fatores que pesam na decisão [...]. Há, ainda, a questão da solidariedade com países da região. As chamadas parcerias estratégicas também são fatores que pesam na decisão [...]. Um possível aumento de prestígio, de projeção do país no

> sistema internacional ou a busca da liderança regional [...] podem balizar uma maior ou menor presença nessas missões (AGUILAR, 2011, p. 109 e 110).

Ao longo da história, os países sul-americanos tiveram diferentes motivações para atuarem nas missões de paz. Os “ABC + U” – ou seja, os estados do Cone Sul: Argentina, Brasil, Uruguai e, em menor grau, Chile – são os mais comprometidos com as operações de paz da ONU, com os estados andinos começando a seguir esses passos, segundo Souza Neto (2013).

Aguilar ressalta algumas diferenças importantes entre os países do Cone Sul com relação às missões de paz da ONU:

> Argentina, Brasil e Uruguai são os países sul-americanos com maior tradição de participação em operações de paz. Chile, Paraguai, Peru e Equador incrementaram suas presenças a partir da década de 1990 e demonstram a intenção de permanecerem mais atuantes nesses empreendimentos. A Colômbia esteve presente nas missões clássicas, mas, em decorrência do grave problema de segurança interna teve uma tímida presença nas últimas décadas. A Venezuela não participa de nenhuma operação atualmente, uma vez que suas políticas externas e de defesa não priorizam as missões de paz (AGUILAR, 2011, p. 108).

A Argentina iniciou sua atuação nas operações de paz em 1958, na operação da ONU no Oriente Médio (UNOGIL), utilizando a justificativa de que as missões serviam para inserção internacional e manutenção de paz. Mas seu maior envolvimento se deu no início da década de 1990, com uma participação em um maior número de missões e maior quantidade de efetivos desdobrados, constituindo-se como elemento distintivo de sua política externa e um de seus eixos mais permanentes, consolidando-se como uma política de estado (VALES, 2013; LLENDERROZAS, 2006).

A ascensão do país na questão ocorreu no contexto de democratização, que apresentava problemas na relação civil-militar. O governo recém-instalado no país, após a derrota na Guerra das Malvinas (Ilhas Falkland), impôs cortes orçamentários para as Forças Armadas, o que causou revolta por parte destes, que pediam uma redefinição de seu papel no novo contexto democrático. O envio para operações de paz se constituiu então como uma solução para os problemas da relação civil-militar argentina. Esse aumento na participação em missões serviu, portanto para atender as necessidades internas de relações institucionais domésticas (VALES, 2013).

Um dos eventos que consolidou seu maior envolvimento foi a Missão das Nações Unidas para a América Central (ONUCA), a qual foi implementada entre os anos de 1990 e 1992, com o fim de promover e estimular em cinco países da América Central (Costa Rica, El

Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) a desmobilização dos “contras” atuantes na área. O país implementou um grande contingente militar, passando a ser considerado um dos maiores contribuintes de tropas para as operações de paz (LLENDERROZAS, 2006).

Outra operação de destaque foi no Golfo Pérsico no ano de 1991. No momento, a política argentina valorizava as relações com os Estados Unidos da América, influenciando assim em sua participação (AGUILAR, 2011). Até o ano de 2010 o país participou de 32 Missões da ONU.

O Brasil, desde a época da Liga das Nações, participa de missões de paz, segundo Aguilar. No âmbito da ONU, conforme o autor, a participação brasileira se inicia já em 1948, com o envio de dois militares para a comissão especial das Nações Unidas que operou na Grécia entre 1947 a 1951 (AGUILAR, 2011). Até a atualidade, o país participou de 36 missões de paz da ONU.

Sua primeira experiência de maior importância foi na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) na crise do Canal de Suez no Oriente Médio, entre os anos de 1957 e 1967. Totalizou vinte contingentes com 6.300 homens durante toda a Missão, sendo o único país sul-americano a permanecer durante todo o tempo. Em posterior, até o fim da década de 1980, durante seu governo militar, diminuiu sua atuação nas Missões (AGUILAR, 2011; LLENDERROZAS, 2006).

Com o retorno à democracia, o governo brasileiro desenvolveu uma diplomacia mais pró-ativa em espaços multilaterais, segundo Llenderrozas. Para isso, buscou aumentar seu protagonismo nas Nações Unidas, principalmente no âmbito do Conselho de Segurança, com o desejo de busca por um assento permanente na Organização. Começou a se envolver mais ativamente nas operações de paz, assim como a Argentina, enviando não somente observadores como também contingente militar (LLENDERROZAS, 2007, p. 26).

> Em Moçambique, uma Companhia de Infantaria Paraquedista foi desdobrada em julho de 1994 com 170 militares. Em Angola, na UNAVEM III, o Brasil, além de observadores militares e policiais, enviou um Batalhão de Infantaria (800 homens), uma Companhia de Engenharia (200 homens), dois Postos de Saúde Avançados (40 homens) e cerca de 40 militares para compor o Estado-Maior da força militar da ONU. O contingente brasileiro permaneceu naquele país de agosto de 1995 a julho de 1997 e com os revezamentos realizados, totalizou um efetivo de 4 174 militares e 48 policiais empregados. Em 1999, enviou um Pelotão de Polícia do Exército com 50 homens e um oficial superior comandante do contingente brasileiro para integrar a força da ONU que interveio no Timor Leste (INTERFET), permanecendo nas missões seguintes que foram estabelecidas naquele país. Em 2004, o Brasil enviou um Batalhão com 1200 homens para a recém-instalada missão da ONU no Haiti, assumindo, inclusive, o comando do componente militar (AGUILAR, 2011, p. 102).

Pode-se notar nesse período uma crescente preocupação do Brasil com ex-colônias portuguesas, países da Comunidade dos Países da Lingua Portuguesa (CPLP), como no caso de Angola (LLENDERROZAS, 2006, p. 2). O fato pode ser atribuído tanto a interesses de poder na Comunidade, como questão de afinidade com esses países (AGUILAR, 2011).

Em 2004, o país insere-se na operação de paz MINUSTAH no Haiti, assumindo uma posição destacada, com o comando do componente militar, sendo seu maior esforço político e material para projeção internacional. Souza Neto (2013) ressalta que a ascensão do Brasil como potência regional catapultou o país a um papel de liderança nos esforços de manutenção da paz regionais, e essa mudança estaria ligada a uma política externa brasileira com intenções de projetar o país como um *global player*. Essa ação destaca-se no âmbito latinoamericano por sua visivibilidade e amplitude.

Outro país do Cone Sul, o Chile, iniciou, do mesmo modo que o Brasil, a participação em operações antes da criação das Nações Unidas. No âmbito da ONU, sua atuação se iniciou em 1949 no Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNMOGIP). Nesta centrou-se em envio de observadores militares, oficiais de ligação ou especialistas, estendendo-se com esse princípio a Missões no Líbano, Oriente Médio, El Salvador, Bósnia Herzegovina, Kosovo, Guatemala, Iraque, Equador-Peru, Timor-Leste e operação de desminagem da OEA (Organização dos Estados Americanos) na Nicarágua. O regime militar chileno não considerava adequado esse tipo de missão para suas forças armadas. O país teve sua atuação limitada nesse período (LLENDERROZAS, 2006; AGUILAR, 2011).

A partir da década de 1990, o Chile passou a integrar forças de paz com tropas armadas, restringindo-se a operações de manutenção de paz com o consentimento das partes em conflito, como na Missão de Observação das Nações Unidas para Iraque e Kuwait (UNIKOM) em 1991. O país, após a redemocratização, buscava sua reinserção internacional, um maior destaque no sistema (AGUILAR, 2011). Atualmente, a atuação chilena se caracteriza no desdobramento de suas forças armadas em unidades conjuntas ou combinadas, como por exemplo, a participação na Bósnia-Herzegovina, com seus efetivos do Exército de forma integrada com uma Unidade de Combate da Grã-Bretanha (LLENDERROZAS, 2006).

Assim como o Chile, o Uruguai iniciou sua participação desde os primórdios das operações de paz. Em 1952, pela ONU, marcou seu início no Grupo de Observação Militar da Índia e Paquistão (UNMOGIP). Até o ano de 1976, esteve ausente das operações, quando

nesse ano participou da Missão da OEA em Honduras e El Salvador, e, em 1982, da operação da ONU na península do Sinai (AGUILAR, 2011).

A partir do início da década de 1990, passou a ser mais atuante, seguindo a tendência regional e pelas influências do fim de seu regime militar, tendo em vista as necessidades de reinserção, profissionalização e orçamento de suas Forças Armadas. Marcou seu incremento no período no ano de 1992, quando passou a enviar tropas e policiais, além de observadores para servir à ONU no Camboja. A partir disso, seus soldados passaram a seguir desenvolvendo diferentes tarefas para diversos mandatos. O país participou de 31 missões da ONU no total (VALES, 2013).

O Uruguai atualmente se constitui num caso excepcional de participação em missões de manutenção da paz: com uma população de 3.000.000 e forças armadas de menos de 25.000 efetivos, o país fornece o segundo maior contingente no Haiti e tem sido um dos maiores fornecedores de tropas para a MONUC e MONUSCO, segundo Souza Neto (2013). Ainda de acordo com o autor, isto significa que, a qualquer momento, cerca de um quarto das forças armadas do Uruguai estão fora do país, com uso de capacetes azuis, e mais da metade de seu orçamento militar vem de reembolsos da ONU.

Da participação com contribuições individuais de cada Estado resultou-se um envio de contingente maior, uma ampla participação nas operações de paz. Novas instâncias de cooperação, em termos de formação, doutrinação e treinamento dos militares, como tambem exercícios combinados aumentaram a partir desse momento (LLENDERROZAS, 2007).

> Na década de 90, esta participação foi motivada mais pela necessidade de redefinir o papel das Forças Armadas no contexto dos processos de redemocratização locais. Na Argentina, pela importância da subordinação civil-militar; no Uruguai, devido à possibilidade de obtenção de recursos; no Brasil, para o acesso a uma nova fonte de prestígio internacional. Em cada caso, as motivações combinavam necessidades internas e interesses externos. No estágio atual – com a inclusão de Chile – estímulos externos ganharam maior peso político, conseguindo identificar uma capacidade de “exportação” de estabilidade e democracia por parte dos militares na região (HIRST, 2007, p. 5).

Segundo Kenkel, esses países deixaram de lado as resistências do passado, que associavam de certa forma missões internacionais com intervenções militares realizadas pelos EUA nas décadas anteriores (KENKEL, 2013). Essa percepção deu lugar a uma ideia mais cooperativa especialmente porque esses países começaram a perceber que estas missões ofereciam vantagens para promoção de suas políticas no âmbito internacional, além de questões domésticas. Oportunidades como aumentar o controle dos militares por parte de autoridades civis, manter mais militares na arena internacional para treiná-los em tempo real

em situações de combate, e contribuir com os princípios da diplomacia preventiva e resolução pacífica de conflitos estavam presentes no campo. Kenkel propõe que o processo de democratização nas décadas de 1980 e 1990, o fim de vários conflitos e o crescente processo de integração regional mudaram algumas das concepções locais sobre o princípio da soberania do Estado, além de um maior compromisso com o multilateralismo (VALES, 2013; KENKEL, 2013). Também outro autor, Aguilar, conclui que

> [o] fim dos regimes militares e a redemocratização conduziram a um maior controle civil das Forças Armadas e ao desenvolvimento das chamadas medidas de confiança mútua (MCM) com a cooperação, substituindo a rivalidade entre os países que, no caso do Cone Sul, foram favorecidas pela própria constituição do Mercosul (AGUILAR, 2008, p. 1).

Atualmente, os países sul-americanos buscam se organizar em bloco regional compartilhando valores e políticas em vários aspectos. Instituições como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina e, mais recentemente, a União dos países Sul-Americanos (UNASUL), são exemplos desses esforços. Com essas iniciativas, buscam promover a integração regional coordenando e organizando diversos campos, desde questões econômicas a temas relacionados às Forças Armadas (VALES, 2013, p. 2).

A participação em missões de paz da ONU tem sido um importante elemento de aproximação e cooperação em matéria de segurança e defesa para os países sul-americanos. Segundo Aguilar, até 2011 os Estados da América do Sul tinham participado de 56 operações da ONU e, naquele ano, das 16 operações em curso, 12 contavam com a presença de países sul-americanos.

> [...] a participação em mais operações e recursos crescentes de recursos humanos e materiais que lhes são atribuídos geraram mudanças institucionais e organizacionais, o que afetou os ministérios de Relações Exteriores, Defesa e as próprias forças militares e de segurança destes países. Neste sentido, a crescente participação em OMP [Operações de manutenção de paz] tornou necessária a criação de instituições específicas para o treinamento de tropas e unidades dedicadas à implantação, organização, planejamento logístico e desdobramento de pessoal. Este processo demandou, por sua vez, a incorporação de diretrizes de formação e nova doutrina para as forças armadas (LLENDERROZAS, 2007, p. 30).

Como exemplos de centro de treinamento de destaque na região pode-se citar o Centro Argentino de Formação Conjunta para Operações de Paz (CAECOPAZ), estabelecido em 1995; o Centro Conjunto de Operações de Paz (CECOPAC) no Chile, iniciado em 2002; e o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), criado em 2010 e originado do anterior Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), criado em 2005. Os centros se especializaram para a formação necessária voltada às operações de paz, além de

desenvolverem intercâmbio entre instrutores e alunos no subcontinente (AGUILAR, 2011; LLENDERROZAS, 2007).

Para os diversos tipos de operações de paz, os países da região adotam posturas diferentes de atuação. Na Argentina, a decisão de participação é mediante a avaliação da importância para os interesses, não sendo importante o tipo de operação de paz. O Uruguai desdobra suas tropas tradicionalmente em operações de manutenção de paz. No Chile permite-se, pelos dispositivos legais, a participação apenas em operações de imposição da paz. Já no Brasil, há uma tendência de presença apenas em operações de manutenção de paz, não sendo bem-vindas as operações de imposição (AGUILAR, 2011). Contudo, esta tendência brasileira se modificou em 1999, quando decidiu participar em uma operação desse tipo no Timor Oriental.

> Mas, independente do tipo de mandato que se estabeleça, nota-se um consenso entre os países da região em só participar de operações sob o estrito critério da legalidade outorgado pela aprovação das mesmas nos organismos internacionais. Ou seja, missões que respondam a um instrumento jurídico referendado pela sociedade internacional. (AGUILAR, 2011, p. 111).

Logo, a maioria dos países da região possui como objetivo de defesa nacional a participação de missões de paz dos organismos internacionais (AGUILAR, 2011).

O interesse em contribuições sul-americanas para as operações de paz aumentou não só internacionalmente, mas também dentro da própria região, especialmente desde o papel de liderança desempenhado pela região na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (SOUZA NETO, 2013). Segundo Aguilar (2011), é normal encontrar-se uma prioridade em missões relacionadas à segurança sub-regional e regional diante das de caráter global, tendo em vista que a cooperaçao contribui para a geração de confiança, que influenciaria na estabilidade das regiões de conflito, e para a paz e segurança.

Com o fim de compreender melhor os níveis e tipos de cooperação atual, passemos a analisar a cooperação na operação de paz na MINUSTAH.

4. A cooperação no Haiti

A MINUSTAH, fundada em 2004 e com encerramento em 2017, serviu como palco para níveis sem precedentes de coordenação e cooperação entre os Estados da América do Sul. Foi a primeira missão em que países sulamericanos responderam ativamente com efetivos militares e civis em uma crise de país da região. Além de países da América do Sul,

contingentes de países da América Central somaram-se, criando uma identidade latinoamericana na operação (LLENDERROZAS, 2007; HIRST, 2007).

Anteriormente aos esforços conjuntos para a MINUSTAH, houve, do mesmo modo, outros exercícios de cooperação entre Forças Armadas em missões de paz, com exemplo da missão da ONU no Chipre (UNFICYP), em que militares brasileiros chilenos, bolivianos, paraguaios, peruanos e uruguaios participaram da Força Tarefa Argentina (FTA) (SOUZA NETO, 2010, p. 33). Contudo, segundo Hirst, a coordenação diplomático-militar sul-americana para o Haiti alcançou nível bem mais avançado que a presente no século XX (HIRST, 2007).

Souza Neto (2013) ressalta que, em 1996, os Estados-membros do MERCOSUL decidiram criar um fórum para coordenação entre os seus ministros de Relações Exteriores com o objetivo de promover posições comuns em instituições internacionais, o que aconteceu principalmente no âmbito do Conselho de Segurança da ONU. A participação destes países na MINUSTAH também teria colaborado para aproximar os países contribuintes com tropas (TCCs): Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai foram membros ativos do Grupo de Amigos do Haiti da ONU, sendo convidados a participar em reuniões do Conselho de Segurança para discutir a situação no Haiti e coordenar suas posições a respeito da renovação de mandato e alterações nas suas prioridades da missão (SOUZA NETO, 2013).

Com a quantidade de tropas maiores e cargos predominantes na hierarquia da Missão, a atuação do Cone Sul destaca-se, principalmente com o ABC. A atuação dos mesmos envolveu políticas com o fim de ampliar suas influências no cenário mundial sobre governabilidade e multilateralismo efetivo. Esses países são reconhecidos como atores-chave, tanto pela comunidade internacional, como pelo governo haitiano, tendo em vista a “identidade própria” que desenvolveram com seus mecanismos de coordenação política e consultas regulares (TORCHIARO, 2007). A presença de tropas uruguaias, que possuem uma tradição importante em operações de paz, assim como peruanas, bolivianas e equatorianas, ainda reforça a participação da América do Sul na missão (HIRST, 2007).

Em decorrência da não participação desses países na história de colonização e intervenção do Haiti, ao contrário da França e Inglaterra, esses Estados conseguiram uma forma diferente de atuação com seu contingente militar, buscando descaraterizar a imagem de invasão, ocupação, tentando, assim, uma aproximação com a população local, por meio de atividades de caráter civil, como as ACISO - Ação Cívico Social (SOUZA NETO, 2010), caracterizada como uma operação de contato com a comunidade, por exemplo, atendimento

médico, distribuição de alimentos, atividades culturais, distribuição de água e palestras educativas.

Ainda segundo Souza Neto, a cooperação sul-americana no Haiti foi beneficiada por alguns fatores, como as iniciativas anteriores de cooperação; a hierarquia militar sem diferenças; a cultura e a proximidade do idioma; e o intercâmbio de oficiais para a realização de cursos militares entre os diferentes centros presentes na região, o que permitiria uma padronização no conhecimento sobre operações de paz (SOUZA NETO, 2010).

> A experiência acumulada pelas forças armadas e policiais, o intercâmbio de conhecimento e de pessoal, os exercícios conjuntos direcionados para esse tipo de operação realizados pelos exércitos, especialmente os do Cone Sul, e as iniciativas de coordenação entre governos são importantes para a consecução e o sucesso das iniciativas voltadas para a resolução de conflitos. São importantes, sobretudo, para o fomento da confiança mútua com reflexos na manutenção da paz e da segurança regional (AGUILAR, 2011, p. 112).

Logo, há reflexos não somente no país em que atuam, como também na própria região. Uma zona de paz na região sul-americana pode ser considerada uma base para a estabilidade e o desenvolvimento regional (FREITAS, 2015).

> A atuação combinada por parte dos países da região é [...] um sinal de reforço das medidas de fortalecimento da confiança e da cooperação regional. Na verdade, a participação nas forças armadas conjuntas da região promove, sem dúvida, a cooperação e o entendimento com os países participantes, especialmente entre países como Argentina, Chile e Brasil. (TRIPODI & VILLAR, 2005, p. 14).

Segundo Souza Neto (2010, p. 50-51), “o envolvimento na MINUSTAH proporcionou o estabelecimento de laços entre o Haiti e os países da região, diminuindo o isolamento em que o Haiti se encontrava e (re)integrando o país à comunidade latino-americana”.

A Missão teria gerado ainda ganhos em cooperação em segurança e defesa na América do Sul. Dentre as iniciativas regionais de influência pela MINUSTAH, podem-se destacar o mecanismo 2x9, bem como a ALCOPAZ, a Força de Paz Combinada Cruz del Sur, e o CDS – Conselho de Defesa Sul-americano, no âmbito da UNASUL – como esforços da cooperação política e de segurança e do desejo de plurilateralização das ações e envolvimento de manutenção da paz (SOUZA NETO, 2010; KENKEL, 2013).

O mecanismo 2x9 foi uma evolução do mecanismo 2x4. Este teve início em maio de 2005, quando vice-ministros da defesa e relações exteriores do Brasil, Chile, Uruguai e Argentina reuniram-se para debater a crise haitiana. Nesse primeiro encontro reconheceu-se que o problema haitiano não necessitava apenas de um enfoque em segurança com resposta militar, mas sim um foco em dimensões econômicas, políticas, e sociais, a fim de permitir o

desenvolvimento real haitiano. “Dessa mesma reunião surgiu a intenção de estabelecer um mecanismo informal que incluísse os ministérios, e que permitisse a coordenação de posições em relação a qualquer tipo de cooperação que viesse a ser estabelecida para com o Haiti por parte dos países da região” (Diamint, 2007 apud SOUZA NETO, 2010, p. 42). Em agosto de 2005, Equador, Guatemala e Peru se uniram, passando a denominar o mecanismo de 2x7. A partir daí o Cone Sul passou a se expandir para a América Latina, e em fevereiro de 2007, Bolívia e Paraguai aderiram, formando o atual mecanismo de cooperação 2x9 (AGUILAR, 2013). A existência do mesmo permitiu que os países latino-americanos coordenassem posições comuns no Conselho de Segurança com relação ao Haiti e a MINUSTAH (Diamint, 2007 apud SOUZA NETO, 2010, p. 42).

A ALCOPAZ – Associação Latino-Americana de Centros de Treinamento para Operações de Paz – é uma associação de centros de formação de manutenção de paz, uma iniciativa apresentada pela Argentina e formada em 2008, com o objetivo de promover a eficiência e a eficácia no envolvimento da América Latina nas operações de paz, segundo Souza Neto (2013). A associação foi criada em agosto de 2008 e seus membros atuais incluem Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai. Como ressalta o autor, dentre os principais objetivos da associação, destacam-se: tentar apresentar uma voz comum na Associação Internacional de Manutenção da Paz Centros de Treinamento (IAPTC) funcionar como fórum de compartilhamento de intercâmbio entre os centros de projetos de pesquisa acadêmica sobre as operações de paz e promover troca de conhecimento entre militares, polícia e civis, incentivando, assim, uma padronização de treinamento e procedimentos de acordo com as diretrizes da ONU (SOUZA NETO, 2013).

No âmbito do CDS da UNASUL, ressalta Souza Neto, os objetivos que se relacionam com a cooperação de paz internacional incluem: alcançar uma posição regional comum em instituições multilaterais; a promoção da interoperabilidade das forças armadas; um aumento na participação regional com base em uma doutrina comum; e um compromisso de participar de missões humanitárias. Do mesmo modo que a ALCOPAZ, o CDS surgiu do reconhecimento de sucesso na operação MINUSTAH, sendo uma iniciativa brasileira (SOUZA NETO, 2010).

O primeiro seminário realizado pelo CDS para discutir questões de missões de paz, lembra Souza Neto, ocorreu em Montevidéu, em setembro de 2010, onde os participantes decidiram criar um mecanismo de coordenar todas as áreas relacionadas com a participação nas operações, com vista a evitar a duplicação de esforços e aumentar as capacidades dos

Estados-membros de participar em tais missões. Estes esforços coordenados envolveram exercícios de manutenção de paz conjuntos (que já existiam antes da MINUSTAH), seminários e intercâmbio entre os centros de formação de operações de paz na região.

A Força de Paz Combinada Cruz del Sur é uma iniciativa bilateral, formada por Argentina e Chile, ainda segundo Souza Neto. O Acordo de força de paz combinada foi firmado em 2005. Nele, o treinamento e preparo ficariam a cargo do Estado Maior Conjunto, que cuidaria da implementação operacional. Uma vez constituída, a força seria colocada em disposição da ONU, conforme o Sistema UNSAS (*United Nations Stand-By Arrangement System*), podendo ser deslocada com o pedido da ONU e a aprovação dos dois países. Vendo uma iniciativa como essa, pode-se constatar como uma operação de paz como a MINUSTAH com seus níveis de cooperação e interação, pode gerar uma medida de construção de confiança mútua e de superação de rivalidades e desconfianças entre países, tendo em vista que Argentina e Chile possuem um histórico de disputas territoriais na década de 1980 (SOUZA NETO, 2010, p. 46).

Considerações finais

Os países da América do Sul tiveram um aumento progressivo nas operações de paz a partir dos anos 1990, em razão de suas políticas internas e externas, e o contexto internacional em curso das operações de paz (LLENDERROZAS, 2007). As contribuições das teorias de Relações Internacionais sobre Organizações Internacionais, Teoria Neoinstitucionalista Liberal das RI e de Cooperação Internacional, dentre outras, fornecem elementos importantes para se compreender os processos, motivações e complexidade para a participação das nações sul-americanas nas Operações de Paz da ONU.

A presença no Haiti pode ser considerada como uma experiência de contribuição para a formação militar e aprendizado para lidar com situações complexas abarcadas por crises institucionais, violência e dramáticas carências sociais, para a atuação da região em missões de paz, um fator de integração regional (HIRST, 2007). Pode ser considerada também como uma das primeiras oportunidades latinoamericanas de resolver um conflito em uma área de grande atuação dos Estados Unidos, um compromisso da região com a segurança do continente (TRIPODI & VILLAR, 2005; SOUZA NETO, 2010).

Souza Neto (2013) narrou que a criação de uma emergente comunidade de segurança no Cone Sul se deu a partir da crescente confiança bilateral entre as forças armadas da sub-região, da maior estabilidade política com a democratização desses países, além de maior

controle civil com relação ao setor militar, além de maior cooperação econômica e iniciativas de integração.

O Brasil exerceu um papel de liderança na MINUSTAH, mas esta proeminência brasileira não é exclusiva, afinal, o primeiro país sul-americano a enviar tropas para o Haiti foi a Argentina, já em 1994 na Missão da ONU no Haiti (UNMIH); e o Chile enviou tropas com a Força Multinacional Interina (MIF) em 2004. Souza Neto (2013) ressaltou que várias iniciativas de integração e cooperação militar na América do Sul vão muito além dos esforços liderados pelo Brasil, como a parceria argentino-chilena na Brigada Cruz del Sur como exemplo (SOUZA NETO, 2013).

A identificação de objetivos comuns, políticas compartilhadas e o grande diálogo proporcionado pelas missões de paz para os países da América do Sul são elementos essenciais para criação de maior confiança mútua, dissipação de tensões e inimizades, além de ter potencial de criar uma força militar de alcance regional e com ambição de ser instrumento real para solução de conflitos (TRIPODI & VILLAR, 2005). No entanto, a forma como se dão essas participações, estabelecer canais de consulta de vários setores envolvidos, além de especialistas, acadêmicos e sociedade em geral em cada país, para ter clareza de seus mandatos, objetivos e tempo de *deployment*, são necessários e urgentes em uma região que ainda clama por maior transparência e participação democrática.

Torchiaro (2007) defendeu que essa experiência da MINUSTAH poderia ser um fator para que a região repita a experiência de resolução de conflitos em um futuro próximo. Contudo, tem de se levar em consideração que a atuação do Cone Sul é também seletiva, dependente de elementos, como interesse nacional, motivações estratégicas e interesses políticos conjunturais. A atuação conjunta somente ocorrerá em outra ocasião se atender aos interesses desses atores (LLENDERROZAS, 2006) e, além disso, o poder desses atores é limitado, não são em todas as crises e locais que podem atuar.

Entre as críticas dirigidas à MINUSTAH (que também podem ser aplicadas a outras missões), segundo Kenkel (2013), podem-se citar setores sociais questionando que áreas desfavorecidas domésticas deveriam receber maior atenção antes de os países participarem de projetos dessa natureza no Exterior; outros críticos também temem que os princípios de não-intervenção e pacifismo sejam colocados em xeque conforme a participação e envolvimento das tropas em outros países; além de correr-se o risco de os países (notadamente o Brasil) serem acusados de neocolonialismo e da possibilidade de questionar se essas missões

atendem realmente aos interesses das sociedades dos países a que elas são enviadas ou a interesses dos países que neles se envolvem.

Referências

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (2008). Políticas de Defesa e Orçamentos Militares no Cone Sul**.** *In* D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas:** textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, v. 1, 101-121.

______. (2011). A Participação Sul-Americana nas Operações de Paz da ONU - Algumas Considerações. **Security and Defense Studies Review**, 12 (1): 99-116.

______. (2012). Segurança pública e as operações de construção de paz pós- conflitos armados. **Estudos sociológicos**, 17 (33): 429-455.

_____. (2013). **Cooperação e Coordenação: algumas considerações sobre a América Latina e a segurança internacional,** publicado em [http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=877]. Disponibilidade: 24/06/ 2017.

BIGATÃO, Juliana (2007). **As operações de manutenção da paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais**. Encontro da Associação Brasileira dos Estudantes de Defesa (ABED). Publicado em [http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%.pdf]. Disponibilidade: 11/06/ 2017.

CAVALCANTE, F. (2010). As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas. **Univ. Rel. Int.,** 8 (2): 1-22, jul./dez.

COLEMAN, Katharina (2007). **International Organisations and Peace Enforcement:** The Politics of International Legitimacy**.** Cambridge: Cambridge University Press.

FREITAS, Guilherme Adilson (2015). **Cooperação Militar na América do Sul:** Estudo do Conselho de Defesa Sul-Americano e de seus Benefícios Estratégicos para o Brasil, publicado em [http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/cooperacao_militar.pdf]. Disponibilidade: 20/06/ 2017.

HIRST, Monica (2007). La intervención sudamericana en Haití. **FRIDE Comentario**. Abril: 1-16. Publicado em [http://fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti]. Disponibilidade: 22/06/ 2017.

KENKEL, Kai Michael (2013). Introduction: diversity within a common culture – South America and peace operations. *In* KENKEL, Kai Michael (Org.). **South America and Peace Operations – Coming of Age,** 1.ed.. Londres: Routledge.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. (1995). The promise of institutionalist theory. **International Security**, 20 (1): 39-51, summer.

LLENDERROZAS, Elsa (2006). **Argentina, Brasil, Chile en la recontruccion de Haiti: interesses motivaciones de la participación conjunta**, publicado em **Latin American Studies Association** em [http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-llenderrozas-lasamar06.pdf]. Disponibilidade: 21/06/ 2017.

______. (2007). **Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haiti. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz**, publicado em [http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Disertacion.Elsa_.LLenderrozas.03-04.pdf]. Disponibilidade: 21/06/ 2017.

NACIONES UNIDAS. **Operaciones de mantenimiento de la paz**, publicado em [http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/early.shtml]. Disponibilidade: 01/06/ 2017.

SANTOS, S. J. (2010). Media para a paz e peacebuilding: uma crítica à intervenção internacional. **Univ. Rel. Int**., 8 (2): 137-162, jul/dez.

SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo (2010). Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations. **Security Studies**, 19 (1): 160-195.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes (2010). Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, (15): 25-58.

______. (2013). Regional defense integration and peacekeeping cooperation in the Southern Cone. *In* KENKEL, Kai Michael (Org.), **South America and Peace Operations – Coming of Age**, 1.ed. Londres: Routledge.

TRIPODI, Paolo; VILLAR, Andrés (2005). Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, 19 (1): 17-35.

TORCHIARO, Luciana (2007). **MINUSTAH: una decisión estratégica con implicaciones regionales**. publicado em [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4110-001_g.pdf]. Disponibilidade: 24/06/ 2017.

VALES, Tiago Pedro (2013). A participação sul-americana em operações de paz: uma estratégia regional de política externa? **IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES**, 6-7 dezembro 2013. Publicado em [http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/12.4.3_Tiago_Pedro_Vales.pdf.]. Disponibilidade: 24/06/ 2017.